



Handelshøyskolen BI

MAN 51261 Organisering for det uventede

Term paper 60% - W

Predefinert informasjon

Startdato:	18-08-2021 09:00	Termin:	202120
Sluttdato:	19-11-2021 12:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	P		
Flowkode:	202120 20964 IN04 W P		
Intern sensor:	(Anonymisert)		

Deltaker

BannerId:	1000483
------------------	---------

Informasjon fra deltaker

Tittel *:	Storskog
Navn på veileder *:	Thorvald Hærem

**Inneholder besvarelsen
konfidensielt
materiale?:** Nei

**Kan besvarelsen
offentliggjøres?:** Ja

Gruppe

Gruppenavn:	(Anonymisert)
Gruppenummer:	11
Andre medlemmer i gruppen:	Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Prosjektoppgave organisering for det uventede H21

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	1
Innledning.....	1
Struktur og avgrensning.....	2
Bakgrunn og definisjoner.....	2
Problemstilling, teoretisk oppheng og analytisk perspektiv.....	3
Agerte politiet som en påpasselig organisasjon under krisen?.....	4
Preoccupation with failure.....	4
Reluctance to simplify.....	5
Commitment to resilience.....	6
Sensemaking-perspektiv, mindfulness og kontekstuelle faktorer.....	7
Sensemaking og mindfulness.....	7
Kontekstuelle faktorer; Målprioritering, nasjonal kontekst og manglende lokalkunnskap.....	9
Var grensestasjonen i Storskog integrert i politiet?.....	10
Avsluttende merknader og konklusjon.....	12
Litteraturliste.....	13

Sammendrag

Oppgaven tar for seg problemstillingen om politiet opptrådte som en påpasselig organisasjon under krisen som oppsto under de store asylankomstene over Storskog grensestasjon i Øst-Finnmark i 2015. Utgangspunktet for besvarelsen av spørsmålet tas i Politidirektoratets egen granskningsrapport «Den langsomme krisen». Det teoretiske bakteppet er hovedsakelig Karl Weicks lære om påpasselige organisasjoner, og det analytiske perspektivet er organisatorisk. Oppgaven vil vise at politiet unnlot å reagere på svake signaler som indikerte at en krise var i anmarsj, de forenklet der de skulle ha problematisert og de lyktes ikke med å skape en infrastruktur for sensemaking. Grensestasjonen på Storskog var ikke en integrert del av politiets organisasjon under krisen. Dog greide politiet, til tross for feilene som ble begått, å opprettholde driften og ivareta sitt samfunnsoppdrag.

1. Innledning

1.1 Struktur og avgrensning

Innledningsvis redegjøres det kort for oppgavens bakteppe; Den store tilstrømningen av asylanter over Storskog i 2015. Deretter defineres kort hva som legges i krisebegrepet og hvilke trekk som kjennetegner en påpasselig organisasjon. Det sies deretter noe om problemstilling for oppgaven og hvilke analytiske perspektiver og akademisk teori som benyttes for å besvare denne. Så vil oppgaven søke å belyse noen trekk ved påpasselige organisasjoner som jeg mener peker seg ut som naturlige i granskningsrapporten. Her vil teori kobles til praksis. Avslutningsvis oppsummeres det kort og peker på noen implikasjoner for fremtiden.

Det avgrenses mot å behandle alle trekk ved en påpasselig organisasjon, og det problematiseres heller ikke om bakgrunnen for krisen var et hybrid angrep fra Russland.

1.2 Bakgrunn. Definisjoner.

2015 ble et år preget av store asylankomster til Europa, også Norge. Ankomstene var uventede, ressurskrevende og satte flere europeiske lands mottakerapparat på stor prøve. Ressurspådraget for en rekke offentlige og private aktører var omfattende. Dette året mottok Norge 31.145 asylsøknader, som var det høyeste antall til da og en tredobling av antallet sammenlignet med året før. Størst press fikk Storskog grensepassering i Øst-Finnmark. I et normalår hadde grensestasjonen håndtert mellom 0-10 asylsøkere per år. I perioden fra august 2015 til november samme år kom det 5.450 asylanter over grensen, frem til norske myndigheter fikk etablert en forskrift med hjemmel i utlendingsloven som effektivt satte stopp for tilstrømningen over Storskog. (NOU: 2019/13: 47). Statsminister Erna Solberg gikk langt i å antyde at episoden var et hybrid angrep på Norge fra Russland (Dagsavisen, 24.9.21)

Kurset "organisering for det uventede" tar blant annet for seg hvordan ulike virksomheter og organisasjoner kan identifisere svake signaler som gir varsel om uønskede hendelser. Teoretikerne som behandler temaet i litteraturen fokuserer på kriser og ulykker, og hvordan såkalt påpasselige organisasjoner unngår slike hendelser.

Hva er så en krise, eller en uventet hendelse? Det legges noe ulikt innhold i begrepet. Weick fokuserer på at det uventede oppstår når noe inntreffer som vi på forhånd ikke har konstruert en forventning om, der vi ikke har forberedt oss mentalt eller at vi med rimelig grad av sikkerhet kunne forutsi utfallet (Weick & Sutcliffe, 2015). Gjørvkommisjonen, som evaluerte politiets innsats etter 22. juli 2011, omtaler krisebegrepet: "*«Kriser kjennetegnes av uforutsigbarhet. At det begås feilvurderinger og handlinger som viser seg å være uheldige, er uunngåelig. Eksisterende planer og*

erfaring vil aldri fullt dekke en situasjon. Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, er det vanskelig å lære noe nytt. Fundamentet for evnen til å håndtere kriser ligger derfor i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tenkesett. Selve krisehåndteringen er en test på hvor godt forberedt man er» (NOU 2014/114: 14). Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap definerer en krise som " en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den organisasjonsenheten som i utgangspunktet har ansvar for den" (DSB, 2012:5)

Både politiet selv og andre samfunnsaktører har betegnet asylankomstene og systemets problemer med å håndtere disse i 2015 som en krise.

En påpasselig organisasjon, på engelsk omtalt som "High Reliability Organisation(HRO), er i korte trekk en organisasjon som over tid unngår ulykker og uventede hendelser i omgivelser der høy grad av risiko og kompleksitet skulle tilsi at slike kan forventes. I sin forskning tillegger Karl Weick en påpasselig organisasjon fem spesifikke trekk. Jeg kommer tilbake til en fylldigere behandling av disse der det er aktuelt i forhold til oppgavens problemstilling opp mot case, men helt kort er disse trekkene som følger:

- En påpasselig organisasjon er opptatt av å identifisere små feil som kan være et symptom for et større problem i en virksomhet ("Preoccupation with failure)
- Den nekter å forenkle og ta snarveier (reluctance to simplify)
- Den har fokus på drift og er sensitiv for avvik (sensitivity to operations)
- Den er motstandsdyktig og fungerer selv om feil oppstår (commitment to resilience)
- Den respekterer ekspertise (deference to expertise).

Er politiet en slik organisasjon? Det ligger utenfor oppgavens rammer å drøfte spørsmålet i dybden, men samfunnet har nok en forventning til politiet om at den som virksomhet skal unngå ulykker, håndtere det uventede og at politiet – tidvis - opererer i et miljø med en høy grad av risiko.

Opgavens tematikk blir uansett om politiet under denne hendelsen opptrådte som en påpasselig organisasjon, ikke om politiet per se er en slik organisasjon.

1.3 Problemstilling, teoretisk oppheng og analytisk perspektiv

Den sentrale problemstillingen for denne oppgaven er altså om norsk politi agerte som en påpasselig organisasjon under krisen. For å belyse, drøfte og konkludere i spørsmålet vil Karl E. Weicks teorier om trekk ved påpasselige organisasjoner benyttes. I tillegg vil det trekkes veksler på Scott A. Snooks doktorgradsavhandling om amerikanske styrkers nedskyting av to egne helikoptre i Irak-krigen i 1994, samt noe annen litteratur.

Politidirektoratets granskningsrapport "*Den langsomme krisen*" vil i hovedsak være kilden der jeg forsøker å koble teori til praksis. Om denne er det viktig å påpeke: Pod var selv aktør. De tar selvkritikk og begrunner dette konkret, hvilket gjør det analytisk lettere å peke på hva, hvordan og hvorfor det gikk galt. Det bemerkes dog at denne rapporten ikke på noen måte kan betegnes som uavhengig. (Rapporten omtales heretter som «POD, 2016).

Formålet med evalueringer av hvordan en organisasjon håndterte en uventet hendelse vil erfaringsmessig være å besvare spørsmålene; hva skjedde, hvorfor gikk det galt og hvordan kunne det skje? Snook, og flere andre teoretikere på feltet, opererer med tre analytiske nivåer for å besvare slike spørsmål; Individ, team og organisasjon. Denne oppgaven inntar det organisatoriske analyseperspektivet.

Mange aktører var involvert i krisen mens den utviklet seg i en kompleks virkelighet; Politiet på grensestasjonen på Storskog, Politidirektoratet (Pod), Øst-Finnmark politidistrikt, Justisdepartementet (JD), Politiets Utlendingsenhet (PU), Utlendingsdirektoratet (UD), Grensekommisæren, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) mfl. Når det i denne oppgaven problematiseres om politiet var en påpasselig organisasjon, vil fokuset primært være på aktørene Pod og politiet på Storskog.

Oppgaven vil søke å koble teori til praksis, og praksis til teori. Det kan være en krevende øvelse. I en virkelig verden er det ikke slik at alt fra praksis kan subsumeres under en teori. Det er heller ikke slik at samtlige faktorer i de enkelte trekk som kjennetegner en påpasselig organisasjon kan gjenfinnes i ett spesifikt case.

2. Agerte politiet som en påpasselig organisasjon under krisen?

2.1 Preoccupation with failure

Det første kjennetegnet ved en påpasselig organisasjon er at den er opptatt av feil. Dette innebærer at organisasjonen inntar et vaktstomt perspektiv, preget av forstand og årvåkenhet. Den søker kontinuerlig etter svake signaler som kan være et varsel om større feil. En slik påpasselig organisasjon vil både jobbe for å fange opp feil som gjøres, samt forsøke å forebygge feil den ikke ønsker å begå. Erkjennelsen i organisasjonen er at medlemmene i den ikke har den fullstendige oversikten over situasjonen de befinner seg i, miljøet de jobber i eller gruppen de tilhører. Ofte har ansatte i slike organisasjoner karakteristika som skeptiske, mistenksomme og årvåke over rolige perioder. Tvilen dyrkes, og man prøver å unngå at suksess avler overmot.

Avvik må aldri normaliseres. En ansatt i NASA, Larry Wear, siteres på følgende uttalelse: "*Once you've accepted an anomaly or something less than perfect, you know, you've given up your virginity*"(Weick

& Sutcliffe, 2015: 46-51). En påpasselig organisasjon betrakter feil som aktiviteter som *utvikler seg* til feil, de *starter* ikke som feil. Nestenulykker analyseres, slik at organisasjonen lærer av dem.

Det er svært betegnende sett hen til denne oppgavens problematikk, og med idealet om at en påpasselig organisasjon er opptatt av å fange opp svake signaler, at PODs rapport har fått navnet «den langsomme krisen».

I rapporten kan vi lese: «*Asyltilstrømningen var ingen plutselig krise. Ankomstene bygget seg opp over tid, og det var – i alle fall i perioden frem til september – mer enn god tid til å forberede tiltak som kunne ha gjort håndteringen av de virkelig store ankomsttallene lettere*» (POD, 2015: 17). Det fremkommer i granskningsrapporten at Øst-Finnmark politidistrikt den 9. september sendte varslings til POD om ankomstsituasjonen over Storskog. Varslingen inneholdt en sterk bekymring over at håndteringen av (den økte) tilstrømningen av asylanter var krevende i forhold til personell og fasiliteter. Videre ble det anmodet om å involvere både Politiets Utlendingsenhet og Utenriksdepartementet.

Det må trygt kunne sies at dette var et signal fra politiet på grensestasjonen til POD om at en uventet hendelse hadde manifestert seg, og at en større krise var under oppseiling. POD besluttet at PU skulle sende en – 1 – tjenestemann i løpet av helgen for å bistå. «*Ut over dette ble ikke varslingen fra Øst-Finnmark politidistrikt fulgt opp direkte i Politidirektoratet i denne perioden*» (...) Det fremkom av varselet at politidistriktet hadde «store problemer med å håndtere den økte strømmen av asylsøkere» (POD, 2015: 10). POD vurderer selv i granskningsrapporten at den manglende oppfølgingen av varslingen den 9. september som en av de mest sentrale forklaringspunktene for at krisen fikk utvikle seg.

Jeg vil hevde at politiet – nærmere bestemt POD – på dette punktet brøt med en av de sentrale prinsippene for påpasselighetsorganisasjoner: De ignorerte signaler på et tidlig stadium av krisen (om signalene var svake kan det være noe uenighet om). Responsen på signalet var svakt, og ikke egnet til å avhjelpe situasjonen. Karl Weicks formulering oppsummerer dette treffende: «*The difference between HROs and other organisations is often most evident in the early stages, when the unexpected gives off only weak signals of trouble. The overwhelming tendency is to respond to weak signals with a weak response*» (Weick & Sutcliffe, 2015).

2.2 Reluctance to simplify

I tillegg til å være opptatt av å identifisere feil er en påpasselig organisasjon motvillig til å forenkle. Det krever at organisasjonen er sensitiv for variasjoner, og handlinger og beskrivelser som skjuler disse variasjonene. Forenkling forbindes med risiko, og begreper som kategorisering, typologisering

og generaliseringer skjuler disharmonier som kunne ha gitt varsel om en uventet hendelse. Slike forenklinger bidrar til å overse varslene (Weick & Sutcliffe, 2015:62).

Mennesker overser ofte at det vi karakteriserer som en ulikhet er en abstraksjon, og at både ulikhetene vi betrakter og vi – menneskene som betrakter dem – er i kontinuerlig forandring. Forventninger om et spesielt resultat er en slik abstraksjon som forenkler verden. Generelle merkelapper er risikable og bør unngås. De kan skjule tegn på en uventet hendelse som er i ferd med å utvikle seg (Weick & Sutcliffe, 2015: 63). For å avdekke nyanser bør man dempe hastigheten og få et bedre bilde av det vi forventer. Færre forenklinger bidrar til å se flere mulige konsekvenser. Verden er mer – og mer kompleks - enn det som møter øyet (what you see is all there is).

Hvordan opptrådte politiet i forhold til dette prinsippet? Det er hevet over tvil at de store ankomstene kom som en overraskelse på politiet, både med tanke på volum og ankomststed. Politiet sto overfor en situasjon de ikke hadde opplevd før. De manglet erfaringer for hvordan en så stor mengde asylsøkere påvirker et lokalt politidistrikt (POD, 2015: 4).

Det fremkommer i granskningsrapporten at antallet asylsøkere som ankom Østfold tidlig i september var høyt, og at PODs oppmerksomhet var rettet dit. «*Et ankomstvolum på opptil ti asylsøkere per dag over Storskog grensepasseringssted virket i en totalbetraktning ubetydelig sammenlignet med det volumet som Norge mottok samlet sett.*» (POD, 2015: 10)

Burde de ha sett muligheten for et annet scenario? Det er på det rene at det var en generell økning i asylankomster til Europa fra 2014 og fremover i 2015 (POD, 2015: 3). Som nevnt innledningsvis var normalnivået på asylankomster over Storskog på mellom null og 10 i året. Var politiet blinde for (mulighetene for) nyanser i bildet? Ble kompleksiteten i en verden der asylankomster erfaringsmessig endres i volum og ankomststeder forenklet? Akronymet WYSIATI – what you see is what there is – kan muligens være passende her.

Weick skriver at i varierte komplekse miljøer trenger man varierte komplekse sensorer for å forstå kompleksiteten i bildet. Enkle forventninger produserer enkel persepsjon, og man går dermed glipp av hva som egentlig skjer (Weick & Sutcliffe, 2015: 67). Man skulle kunne kreve av en organisasjon som tilstreber å være påpasselig at den ikke tar noe for gitt.

Det ser ut til at politiet ikke opptrådte som en påpasselig organisasjon i dette henseende. POD burde ha hatt ansatte som hadde fokus på å praktisere en motvilje mot å forenkler, som skulle stilt spørsmål, gjort færre antakelser basert på tidligere erfaringer og definitivt vært mer lydhøre overfor veraset som kom.

2.4 Commitment to resilience

«*The signature of the high reliability organization is not that it is error-free, but that errors don't disable it*» (Weick & Sutcliffe, 2015: 94-95). I korte trekk dreier prinsippet seg om at en påpasselig organisasjon skal greie å håndtere uventede hendelser uten å kollapse. Weick påpeker at ordet «uventet» speiler på noe som rent faktisk har skjedd, men som man ikke forventet. Håndteringen av dette er således per definisjon reaktivt.

Resiliens betegnes som en kombinasjon av å holde de feilene man har begått små, å improvisere løsninger som opprettholder drift og å mestre endringer som skjer underveis mens man fremdeles yter. (Weick & Sutcliffe, 2015: 97-89). En analogi er en strikk som strekkes, men som finner tilbake til sin originale form. Særlig evnen til å improvisere løsninger er sentralt. Resiliens er nært knyttet til sensemaking MER?

Greide politiet å håndtere krisen som oppsto uten å kollapse? POD erkjenner at asylkrisen utfordret egen organisasjons evne til å ivareta egne oppgaver. Hva angår Øst-Finnmark politidistrikt opplyses det at «*merbelastningen ble dekket av en ekstraordinær innsatsvilje hos medarbeiderne i distriktet, bruk av overtid og omdisponering av andre enheter(..)*» Øst-Finnmark politidistrikt tok et ansvar som gikk lengre enn det som var forventet i en normalsituasjon.» Politiet på grensestasjonen tilrettela for overnatting for asylantene og sørget for transport til mottak, noe som normalt er UDI sitt ansvar.

Det følger av granskningsrapporten at alle aktørene som var involvert la ned et betydelig arbeid for å ivareta samfunnsoppdraget sitt, både alene og i samvirke med andre aktører (POD, 2016: 4).

I sum vitner dette om en organisasjon som greide å tilpasse seg endrede forhold, håndtere og improvisere. Mye taler for at politiet på dette punkt agerte som en påpasselig organisasjon.

2.2 Sensemaking-perspektiv, mindfulness og kontekstuelle faktorer

2.2.1 Sensemaking og mindfulness

Som nevnt innledningsvis håndterer en påpasselig organisasjon det uventede ved å være opptatt av å oppdage feil, unngå forenklinger, ha fokus på drift, kollapse ikke etter at feil oppstår og respekterer ekspertisen. I tillegg må organisasjonen ha en infrastruktur for å skape mening, opprettholde sin organisering og tilpasse ledelsen. Dette omtaler Weick som «mindful organising» og kan kanskje best oversettes til påpasselighetsorganisering. (Weick & Sutcliffe, 2015: 31 flg.) Det sentrale i begrepet er å organisere seg slik at man kontinuerlig stiller seg spørsmålet: Hva er historien her? Hva nå? Disse spørsmålene stilles mens organisasjonen fortsetter å drive sin virksomhet.

Alle organisasjoner og medlemmene av dem søker å skape mening i verden ved å rasjonalisere. Når organisasjonens omgivelser endres, skaper dette en endring i verdensbildet til organisasjonens

medlemmer. Verden fremstår ikke slik medlemmene er vant til at den fremstår. Dette kan være ubehagelig, men kan også innebære en mulighet; Vi konstruerer en ny virkelighet i en sosial prosess som avgjør hvor godt vi håndterer det uventede. Dette må vi gjøre ved å aktivt søke informasjon for å skape mening, særlig der noe har skjedd som rokker ved vårt bilde av virkeligheten. Man handler, samtidig som man forsøker å avgjøre hva man står overfor og hva man oppdager. Dette kalles sensemaking.

Det fremkommer klart i granskningsrapporten at en manglende, felles situasjonsforståelse ble et sentralt element i krisen. POD vurderte ikke situasjonen som en krise. I rapporten kan vi lese;

- «" Etableringen av Ankomstsenteret Finnmark samtidig som det var høye ankomster over Storskog grensepasseringssted og sør i landet skapte en situasjon som politiet ikke hadde opplevd før på dette fagfeltet: den geografiske spredningen av fagressurser og ledelse på flere steder» (POD, 2016:).
- «mens asylsøkerne i en normalsituasjon (...) skapte den store tilstrømningen en ny virkelighet

Hvordan skapte aktørene i politiet mening i en kompleks verden som endret seg under asylkrisen? Hvordan kunne de ha seg at verden fortonte seg så anderledes på Storskog grensestasjonen enn hos POD i Oslo? Hvilken virkelighet ble konstruert og hvorfor ble den konstruert slik den ble? Og ikke minst; Hvilke konsekvenser fikk det for evnen til å håndtere det uventede at meningskapingen om virkeligheten var så ulik hos partene?

Passusene «ikke hadde opplevd før på dette fagfeltet», «skapte en ny virkelighet», er, slik jeg ser det, interessant i et sensemaking-perspektiv. Kan dette kalles en forenkling av en kompleks verden? Kan det være at POD forventet det samme mønsteret de hadde sett før, og dermed brukte en heurestikk – en mental tommelfingerregel - for å fortolke verden?

Granskningsrapporten gir ikke et fullgodt svar på dette, men intervjuer i en mastergradsoppgave fra Stavanger universitet i 2017 kan informanter i POD og på grensestasjonen på Storskog kaste lys over problemstillingen. Informant fra POD: «Informanten er noe usikker på hvorfor situasjon ikke ble oppfattet som alvorlig før det var for sent, men mener det kan skyldes at Finnmark politidistrikt gjorde mye mer enn det som egentlig lå som deres ansvarsoppgaver. Finnmark politidistrikt gjorde en god jobb med å håndtere de som kom, og langt utover det rundskrivet som regulerer deres oppgaver og sektoransvar (Vaage & Voll, UiS, 2017: 51)

Informant fra Øst-Finnmark politidistrikt: «Politiet i Finnmark mener at en felles situasjonsforståelse kom etter hvert. Informanten forklarer at ut i oktober med nesten 200 ankomster i døgnet anså nok de fleste aktørene situasjonen som en krise, men at denne forståelsen burde ha kommet før.

Informanten forklarer at politiet også må være kritiske til egen organisasjon i etterkant av slike situasjoner.” Vi skulle nok ha tenkt tanken tidligere, men igjen så har man levd her oppe så lenge, man har hatt det forholdet til Russland man har hatt over år. Og vi har opplevd og at de har sluppet opp den kontrollen de ønsker å ha i grensesonen. Og at det da plutselig skulle komme masse folk syklende fra Russland til Norge, det hadde jeg aldri trodd” (Vaage & Voll, UiS, 2017: 51)

Vi ser her at informantene anfører ulike beveggrunner for hvorfor situasjonsforståelsen ble så ulik. Informanten fra POD vektlegger at politiet Øst-Finnmark gjorde mer enn det de skulle, og dermed (min tolkning) skjulte krisens egentlige omfang. Informanten fra politiet i Øst-Finnmark anfører som årsak til egen (ikke PODs) manglende situasjonsforståelse at dette var noe de aldri hadde opplevd før og dermed aldri kunne sett for seg. De hadde ikke tenkt tanken.

2.2.2 Kontekstuelle faktorer; Målprioritering, nasjonal kontekst og manglende lokalkunnskap

I PODs granskningsrapport trekkes frem flere punkter som bidro til den manglende situasjonsforståelsen.

Målprioritering: Det ble tatt en avgjørelse på at det ikke skulle ressursallokeres til ankomstregistrering på bekostning av returarbeid. Sistnevnte hadde høy prioritet for politiet i årene forut, hvilket var politisk bestemt. På tidspunktet da asylkrisen inntraff lå måloppnåelsen på ca. 15 % av planlagt fremdrift for tvangsreturer det året. POD presset derfor på for at politidistriktene skulle prioritere dette fremfor asylregistrering (POD, 2016: 10). En påpasselig organisasjon må unngå at underenheter utvikler ulike typer målfokus, som kan bidra til problemer med gjensidig avhengighet. Jeg kommer tilbake til dette senere i oppgaven.

Den nasjonale konteksten: Antallet asylsøkere som kom til Østfold og til Tøyen i Oslo var økende, og sistnevntes kapasitet var sprengt. «*Et ankomstvolum på opptil ti asylsøkere per dag over Storskog grensepasseringssted virket i en totalbetragtning ubetydelig sammenlignet med det volumet som Norge mottok samlet sett.*» (POD, 2016: 10). Samtidig med dette var POD opptatt av å etablere et ankomstsenter med plass til over 1.000 asylsøkere. Både tilstrømningen i Østfold og på Tøyen krevde tett oppfølging og oppmerksomhet. Dette tyder på at POD forenklet situasjonen, og dette har jeg allerede behandlet tidligere i oppgaven. En påpasselig organisasjon må unngå forenklinger.

Utilstrekkelig kunnskap om de lokale forholdene: Granskningsrapporten slår fast at et ankomstvolum på 10 til 15 søkere per dag var lite sammenlignet med de nasjonale tallene, men at det sett hen til størrelsen på mannskapsstyrken i Øst – Finnmark representerte et stort ressurspådrag. Videre fremkommer en erkjennelse at «*kunnskapen om de lokale forholdene på Storskog grensepasseringssted har heller ikke vært tilstrekkelig i alle avdelinger i Politidirektoratet*

«(POD, 2016: 11). Et særtrekk ved en påpasselig organisasjon er at den har respekt for ekspertise. Alt tyder på at POD syndet her, og at det også bidro til å fasilitere en manglende felles situasjonsforståelse.

Flere aspekter ved PODs håndtering trekker i retning av at de ikke opptrådte som en påpasselig organisasjon, og de påpeker selv at manglende situasjonsforståelse var et sentralt element. Da må organisasjonen ha infrastruktur for å skape mening i en kompleks verden. Det kan synes som om denne infrastrukturen var ikke-eksisterende, og at det ikke var beslutningstakere som stilte spørsmålet; Hva foregår her?

2.3 Var grensestasjonen i Storskog integrert i politiet?

I sin doktorgradsavhandling «Friendly Fire» tar Scott A. Snook for seg amerikanske styrkers nedskytning av to egne Apachehelikoptre i Irak i 1991. Snook analyserer hendelsen på individ, team- og organisasjonsnivå for å besvare spørsmålene hva som skjedde, hvordan og hvorfor. I sin analyse på organisasjonsnivå presenterer Snook noen perspektiver som jeg mener har relevans for Storskog – caset.

I korte trekk peker Snook på at helikoptertjenesten i den amerikanske forsvarsoperasjonen i Irak ikke var godt nok integrert i resten av operasjonen. Apachehelikopterne opererte jevnlig i operasjonsområdet uten at verken overvåkingsflyene (AWACS) eller F-15 jagerflyene viet dem oppmerksomhet og vise versa. De trente lite sammen på forhånd, rivaliserte om ressurser og hadde en kultur der de betraktet hverandre med skepsis og misnøye. Ingen informerte om helikoptrenes oppdrag, F 15-pilotene var sikre på at helikoptrene ikke ville finne på å entre operasjonsområdet før de hadde sveipet luftrommet. Helikoptrene ble aldri fullverdige medlemmer av organisasjonen som skulle føre krigen I sum ble det fatalt. Snook bruker uttrykket «Helicopter non-integration» for å beskrive fenomenet (Snook, 2002: 141).

Snook benytter seg av begrepene «*differentiation*» og «*integration*» (Snook, 2002: 143) for å beskrive forståelsen av et sosialt system, som mens det vokser, blir mer og mer komplekst. Denne kompleksiteten fører til gjensidige avhengigheter (*interdependence*). For å håndtere den økende kompleksiteten lager organisasjoner spesialiserte underenheter.

På hvilken måte er Snooks teorier relevant for det som utviklet seg på Storskog?

Vi har allerede sett at Storskog grensestasjon var en liten stasjon, med få ansatte, et lite antall årlige asylkomster og lokalisert svært langt unna ledelsen i Politidirektoratet. Det var også veldig mange aktører involvert, selv om det i denne oppgaven har vært fokus på POD og politiet i Øst-Finnmark. PU, Grensekommisæren, Fylkesmannen, Justisdepartementet, UDI og DSB er bare noen.

I et analytisk perspektiv kan det, slik jeg ser det, ha mye for seg å se grensestasjonen som et lite «underbruk» i en nokså kompleks organisasjon med mange aktører, med til dels kryssende ansvarsområder og som var gjensidig avhengige av hverandre. Kompleksitet krever differensiering.

Snook viser til forskning av Lawrence og Lorsch (Organisation and Environment) som foreslår tre dimensjoner hva angår underenheters tanker og handlinger i komplekse, differensierte organisasjoner.

Det første er at de kan ulik resultatorientering basert på hva slags arbeidsoppgaver de er pålagt («orientations towards goals, Snook, 2002: 144). Vi har sett at POD var opptatt av måltall for returer. Grensestasjonen var opptatt av asylregistreringer. Her var det en åpenbar forskjell i målfokus.

Det andre er at differensierte underenheter utvikler ulike oppfatninger av tidsaspektet («orientations towards time»). Hvordan føles tid som en faktor i en krise for dem som opplever den? Og har avstand til hendelsene relevans for denne oppfatningen? Jeg har før trukket frem at POD har døpt granskningsrapporten sin «Den langsomme krisen». Den må ha fortont seg noe raskere for mannskapene på grensestasjonen som varslet om at systemet holdt på å kollapse.

Den tredje ulikheten som underenheter ofte utvikler er måten de ulike medlemmene forholder seg til kolleger («interpersonal orientation»). Ulike yrkesroller i samme organisasjon kan ha ulike kognitive og emosjonelle inngangsverdier til problemløsning. Det kan være krevende når man ikke snakker samme språk. Det er ikke mye vi kan utlede fra granskningsrapporten om dette, men det kan kanskje være slik at mannskapene på grensekontrollen og i POD ikke snakket samme språk, og dermed bidro til en dårlig felles situasjonsforståelse?

Som nevnt fører kompleksitet til gjensidige avhengigheter. Den gjensidige avhengigheten sier noe om i hvilken utstrekning underenhetens aktiviteter forholder seg slik at endringer i en underenhet fører til endringer i de andre. Disse avhengighetene kan kategoriseres i ulike typer, hvor graden av avhengighet er avgjørende for hvilken type vi snakker om. (Snook, 2002: 152).

De tre er «pooled» «sequential og «reciprocal.» Jeg mener at vi kan gjenfinne typen pooled i vår case. En avhengighet er «pooled» der arbeidet i en underenhet bidrar til det overordnede målet til organisasjonen. På Storskog er det unektelig slik at en strøm av asylanter ville få effekt på måltall om for eksempel returer som POD hadde satt.

Snook trekker frem et annet fenomen som jeg mener er relevant. «The fallacy of centrality» peker på at eksperter, som gjerne sitter sentralt plassert i en organisasjon, vil ofte ha en tendens til å overvurdere sjansene for at de ville ha visst om et fenomen dersom fenomenet faktisk inntraff (Snook, 2012: 177). Fordi ekspertene ikke vet om det, så skjer det ikke. Granskningsrapporten slår

fast, som nevnt, at POD hadde liten kunnskap om de lokale forholdene der, hadde sin oppmerksomhet rettet mot Tøyen og Østfold og fokus på uttransporteringer snarere enn asylregistreringsvirksomhet. Sentrum/periferi – tematikken som sosiologen Stein Rokkan har beskrevet er kanskje treffende for å beskrive bildet. Jeg vil hevde at fenomenet i noen grad gjorde seg gjeldene i politiets håndtering asylkrisen i 2015.

Det er etter min oppfatning klare indikasjoner på at grensestasjonen på Storskog ikke var integrert i den store organisasjonen som skulle håndtere det uventede i 2015. Det burde den vært i en påpasselig organisasjon.

3. Avsluttende merknader og konklusjon

En påpasselig organisasjon er en organisasjon som produserer stabil ytelse i et miljø som er risikabelt. Den søker aktivt å skape mening i en kompleks verden, er opptatt av å fange opp svake signaler som kan indikere større systemfeil, unngår forenklinger og respekterer ekspertise. Av hva vi kan lese fra PODs egen granskningsrapport lyktes politiet ikke med dette i asylkrisen i 2015. På den annen side er et av de fremste kjennetegnene ved en påpasselig organisasjon at den greier å opprettholde drift etter å ha begått feil. Her lyktes politiet godt.

I en verden der migrasjon stadig utfordrer europeiske lands beredskap og grensekontroll, og der migranter benyttes som våpen i hybrid krigføring er det stadig viktigere at organisasjonene vi som samfunn setter til å håndtere problematikken leverer. De dagsaktuelle hendelsene i Hviterussland og Polen aktualiserer dette med all mulig tydelighet.

Litteraturliste

- Deloitte, 2017. *"Sammenfatning av evalueringsrapporter etter asylkrisen 2015. Viktige læringspunkter"*.
- Våge, Maren Utne & Voll, Angelica. 2017. Mastergradsoppgave i samfunnssikkerhet «Hvordan kan ulik situasjonsforståelse ha påvirket håndtering av flyktningstrømmen over Storskog høsten 2015? Universitetet i Stavanger.
- NOU Norges offentlige utredninger 2012: 14. *"Rapport fra 22. juli – kommisjonen"*
- NOU Norges offentlige utredninger 2019: 13 *"Når krisen inntreffer"*
- Politidirektoratet, 2016: *"Den langsomme krisen – asylankomster over Storskog grensepasseringssted – erfaringer fra høsten 2015"*. Evalueringsrapport. Politidirektoratet.
- Snook, Scott A. 2002. *"Friendly Fire. The accidental shootdown of U.S Black Hawks over Northern Iraq"*. Princeton University Press.
- Weick, Karl E. and Kathleen M. Sutcliffe. 2015. *"Managing the Unexpected – sustained Performance in a Complex World"*. Wiley & Sons. Inc., Hoboken New Jersey.